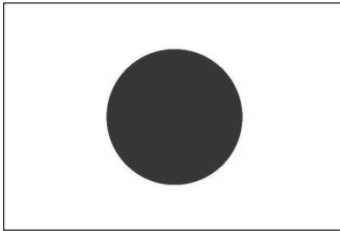


第 2 回新歓 SPD

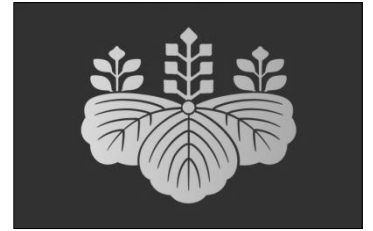
衆議院と参議院

～ 民主主義の在り方を問う～



～ 目次～

- I. はじめに
- II. 衆議院と参議院
- III. 諸外国における二院制
- IV. 参議院のあるべき姿・役割・意味
- V. 論点



I. はじめに

今、日本の民主主義は困難の中にある。去年 12 月に行われた衆議院総選挙にて、一票の価値に最大で 2.43 倍の格差があったことを受け、3 月 25 日に広島高等裁判所は「国会は一昨年(注 2011 年)の最高裁判決で格差を是正する義務を負ったのに、区割りなどを改正しなかった。もはや憲法上、許されない」と国会の対応を厳しく批判し、広島県の 2 つの選挙区の選挙を無効とする判決を言い渡した。国政選挙に対して無効が言い渡されるのは戦後初めてであり、行政と立法が違憲立法審査権を発動させるに至るまで司法を軽視していたことに、遂に痺れを切らせた形となった。

しかし、一方で、参議院の一票の格差問題は衆議院のそれと事情が異なっている。参議院の一票の格差は 2010 年の第 22 回参議院議員通常選挙にて最大 5.0 倍の格差が生じ、衆議院の一票の格差より遥かに格差が生じている。この原因として参議院議員選挙の区割りが都道府県を単位としていることが挙げられる。憲法 14 条の平等権規定並びに憲法 43 条の「国会議員は全国民の代表者」により、一票の格差問題に対する解決を模索することが参議院においても衆議院同様求められているが、1946 年(昭和 21 年)12 月に、貴族院に提出された参議院議員選挙の選挙方法である地方区選挙制を「参議院の地方議員は地域代表的性格を持つ」と内務大臣が明言したことから、各都道府県の同価値性を示す為、一票の格差問題を理念的に無視してきた歴史を参議院は有している。

今回の SPD では、一票の格差問題も踏まえた上で、衆議院と参議院のあるべき姿を議論して頂きたいと思う。即ち、日本の議会制度とはどうあるべきか、ということである。国民の代理人として政治に携わる国会議員を真に国益に沿う様にさせる制度を考えて頂きたい。参議院は「良識の府」とも言われるが、行政やマスコミ、国民世論からは「衆参ねじれ問題」の原因と揶揄されることも多い。憲法改正に踏み込んだ上で衆議院と参議院の役割とその選挙制度、そして両院の権利や優越なども思索して頂きたい。現在の衆参両院の制度を考えすぎず、議会制度をゼロから柔軟な思考で議論して欲しい。

II. 衆議院と参議院

(1) 衆議院と参議院

- ① 衆議院…明治 23 年(1890 年)に大日本帝国憲法施行に伴い帝国議会の一院として登場。昭和 22 年(1947 年)に日本国憲法施行に伴い、新体制の下、国会の議院として機能。議員定数は 480 人だが、平成 25 年以降には小選挙区の格差是正の為、0 増 5 減により 475 人になる予定。衆議院は参議院より任期が短く、又解散の存在から参議院に対して様々な優越を有する。選挙権は 20 歳以上、被選挙権は 25 歳以上と公職選挙法により定められている。
- ② 参議院…大日本帝国憲法下の貴族院が前身。英国や米国の議会の上院に相当し、参議院議員が「全国民の代表」という性格を有することから、衆議院に対して多くの面で対等な存在である。参議院の存在意義は主に「良識の府」「再考の府」「政局の府」に大別される。任期は 6 年で半数が 3 年ごとの改選方法を採用、定数は 242 人。選挙権は 20 歳以上、被選挙権は 30 歳以上である。定員の少なさから、一票の格差問題が衆議院より顕著に表れ、違憲・違憲状態を言い渡す判決が幾度も出ている。

(2) 衆議院と参議院の性格差

① 衆議院の優越

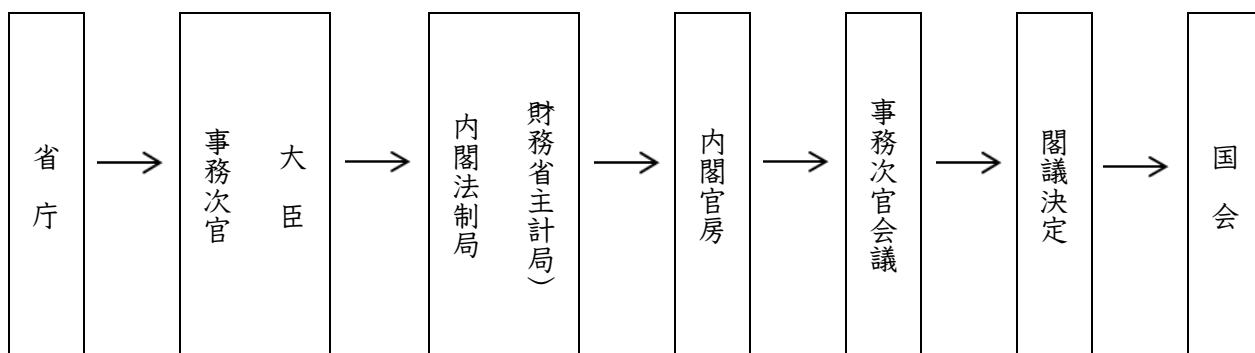
衆議院は以下に示す様にあらゆる点で参議院に対して優越的地位を占めている。

- ①法律案の議決、②予算の議決、③条約の承認、④会期の決定、⑤内閣総理大臣の指名
⑥予算先議権、⑦内閣(不)信任決議
- ② 衆議院の優越が認められない事項
①皇室財産の授受の議決、②予備費の支出、③決算の審査、④憲法改正の発議、⑤国会の休会の議決
- ③ 被選挙権の年齢制限
・衆議院→25 歳以上
・参議院→30 歳以上

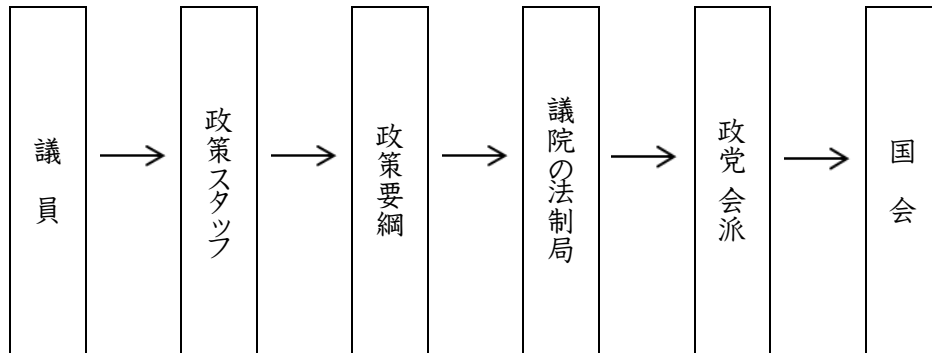
(3) 衆議院と参議院における法案提出過程

国会に提出される法案には、①政府提出の「閣法」、②衆議院議員提出の「衆法」、③参議院議員提出の「参法」、以上 3 形態が存在する。これ等の法案が提出される過程を以下に示す。

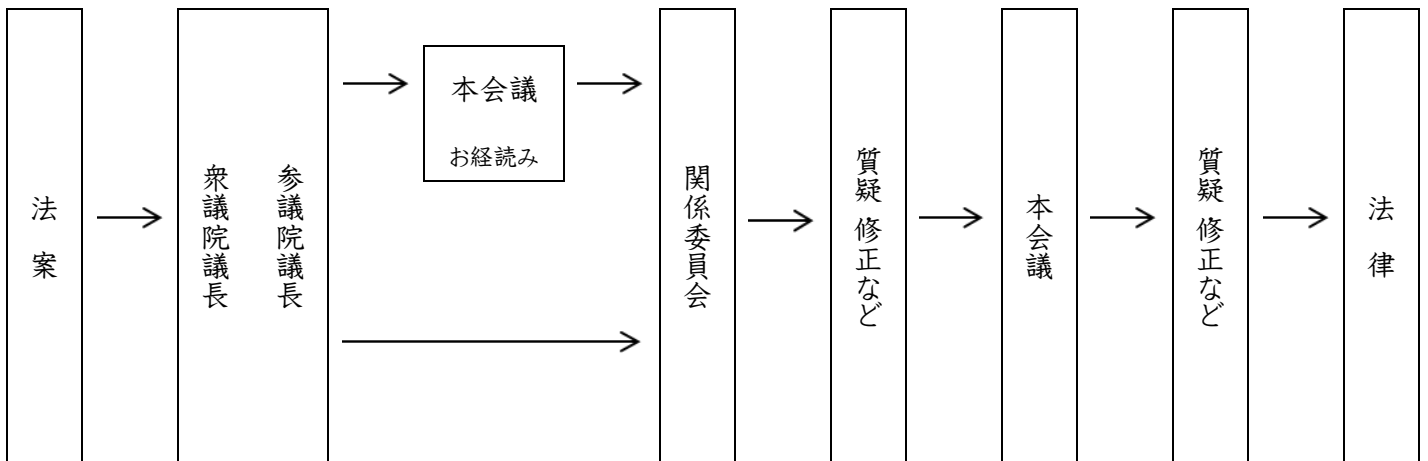
① 閣法



② 衆法・参法



(4) 衆議院と参議院の法案成立過程



(5) 現在の衆参両院

日本の国会制度は、戦前は英国議会と同じく第一読会・第二読会・第三読会の流れで審議が進められていたが、戦後になると、委員会主義を採用し、実質的な審議は各委員会で行われるようになった。日本の政治は、主に内閣提出法案(閣法)をそのまま国会が通過させているに過ぎず、立法府としての国会は無能であると考えられている感が強い。しかし、英国議会の様なアリーナ型議会が展開され、政権交代が繰り返されてきたかという点、日本の戦後のほとんどが自民党を中心とした政権であり、これも肯定し難い。近年、国会改革が叫ばれるようになり、英国議会のクエスチョンタイムをモデルとした党首討論や、米国議회를モデルとした各議員の法案・政策形成能力を高めようとして導入された政策担当秘書制度が導入されたが、衆法や参法の通過率の低さや閣法の通過率の高さから、やはり疑問点が残る改革結果となっている。

(6) 参議院不要論

近年、参議院の存在理由が無いのではないかという参議院不要論が政界や民間において議論の対象となっている。参議院不要論とは、憲法上の規定から公選されて構成される参議院は、衆議院とほとんど同じ役割・権能しか持たない為、その存在意義が無いのではないか、つまり不要であるという考えである。参議院不要論は日本国憲法が制定された当時から存在したが、その考えが顕著になってきたのは、参議院の象徴でもあった「緑風会」の消滅と、選挙制度を全国区制から比例代表制へと移行した昭和 60 年代である。民間からも、日本経営者団体連合会や社会経済国民会議が参議院不要論を唱え、政界内に止まらず様々な分野から参議院の在り方を問う声が挙がった。参議院不要論の根拠として挙がっているのは以下の点についてなどである。

- ① 参議院は、貴族の利益を代表した貴族院を前身として設置されている為、特権階級の存在しない現在ではそもそも二院制は不要である。
- ② 参議院は衆議院と同じく、公選の議員によって構成される為、その存在理由が重なる。
- ③ 米国やソ連の様に連邦制でも無い日本は、本来的に一院制として主権を単一不可分にすべきでない。
- ④ 衆議院単独の審議においても、慎重かつ熟慮した審議を行えるように工夫すれば参議院は不要である。
- ⑤ 現在の日本では、政党政治が確立されているが、もし衆議院で過半数を占めていても、参議院で過半数を割った場合、政権運営に困難が生じさせるので不要である。
- ⑥ もし、参議院が学識経験者や職能代表によって構成されているなら、衆議院とは異なる存在理由があるが、現状の制度ではそのような者によって構成されていない。

(7) 参議院必要論

前項の参議院不要論に対し、参議院の必要性を認め、参議院を存続させていくべきだと主張する参議院必要論も存在する。現行の議院でも、もしくは参議院の制度を変えればその存在意義は十分にあるという考えである。参議院必要論の根拠として挙がっているのは以下の点についてである。

- ① 一院制を採用した場合、ある政党が多数を占めれば一方の極に進み、また他の政党が多数を占めればその逆の極に進む可能性があり、議会運営の安定のため必要。
- ② 衆議院が自らの利益や都合のため専断した際、抑制する機関として参議院が必要。
- ③ 衆議院が慎重に欠く審議を行った際、補完する為の機関として参議院が必要。
- ④ 一院制で必ず存在し得る「多数決制度の欠陥」を補う為、議会の安全保障として第二院による慎重審議によって、第一院の行き過ぎや誤りを是正する為必要。
- ⑤ 衆議院が解散中の時に緊急事態が発生したとしても、参議院が緊急集会によって対応措置がとられ得る為、二院制が必要。
- ⑥ 参議院が設立された際の理念、即ち「良識の府」としての参議院を構成すれば、政党化に一線を画した独自性のある議院が構成され、様々な民意を反映することが可能になる。

Ⅲ. 諸外国における二院制

(1) 各国の二院制

では、海外の議会はどうか？世界の議会には、一院制と二院制の議会が存在する。歴史的には中世の等族会議を前身としたとされるが、現在の二院制に移行したのは14世紀の英国に起源するというのが通説である。即ち、近代議会制度は二院制から成立したとされるが、これは理論的な基礎があった為ではなく、歴史的・沿革的なものに由来する。英国から独立した米国は議会制度を二院制としたが、これも特別な議論は行われないうまま、決定されたとされる。これに対し、仏国に於いては、フランス革命に際して、一院制か二院制かを採用するかで大いに議論が行われた。仏国はこの際、貴族の復活を阻止すべく、また議会は国民の主権を代表するものであり、主権は単一不可分でありその代表も単一不可分であるとし、一院制を採用した。その後、仏国は二院制を採用し、欧州の主要国も二院制を採用していった。1983年時に於いて二院制憲法を採用する国は36カ国、一院制憲法を採用する国は69カ国となっており、全体で見ると一院制を採用している国の方が多い。一院制、二院制を採用する理由は、論理に基づくというよりも各国の歴史的・文化的・伝統的・政治的・社会的な理由による。

(2) 二院制の種類

- ① 連邦型…連邦国は国民の結合体である一面と、各邦の結合体である一面とを持っている。即ち、二個以上の国家がその主権に制限を加え、共同の中央政府の下に成り立っているのである。連邦国のこのような性格から、下院では単一国と同様に全国の国民を代表する一方、上院では各邦の利益を代表する議員の存在が必要になるのである。連邦国に於いて、下院は全国民から公選された議員によって組織されるが、上院は各邦よりその議員を選出している。
- ② 貴族院型…貴族院型は明治憲法下の日本がそうであったように、門地、身分、財産等を基礎として世襲や互選、任命という形で構成される。モンテスキューは「国家には常に出生、富、名譽によって区別された人が存在し、彼らが国民の間に混同されると、同じ一票しか持ち得なくなる。それは彼らを庶民の奴隷とするため、彼らの自由を保護する為、国家内に於いて有利な地位を与える必要がある」と述べ、その意義を強調している。現在では、特権階級が認められていない為、このような貴族院型の上院が存在するのは英国のみである。しかし、英国上院の権限は下院である庶民院の権限強化によって次第に法律上、慣行上、その権能を縮小されている。それでも上院は、国民の生活を擁護し、弱者や少数者の権利を保護してきたという意見もあり、上院の意義が無いとは言えないとも言える。
- ③ 任命型…任命型は、上院議員を元首や政府が任命する制度であり、カナダやタイ、イタリア等が採用している。任命方式は各国によって異なる為、一概には言えない。例えばカナダは、上院議員102名を総督(元首)が首相の助言によって任命している。またイタリアでは直接選挙による公選議員315名と、社会・科学・芸術・文学の分野における功労者5名と大統領の職にあつた者を終身議員として任命している。
- ④ 公選型…現在、ほとんどの国が採用する形式であり、公選によって選出する民主的な制度である。一方で、上院と下院が公選によって選出されると同質なものとなる為、公選の方法などに於いて様々な方法が考えられている。具体的には、第一に上院は間接選挙とし下院は直接選挙とする、第二に上院の選挙区を下院に比して大きくする、第三に上院の議員定数を下院に比して少なくする、第四に上院議員の任期を下院議員に比して長くする、第五に下院は総選挙だが上院は一部改選の形式をとる、第六に上院議員の年齢制限を下院議員に比して高くする、などがある。

IV. 参議院のあるべき姿・役割・意味

(1) 参議院設立の経緯

参議院は貴族院を前身とするが、議員の構成は完全に異なり公選となった。公選となったのは明治憲法を改正し日本国憲法とする際にGHQがそう厳命した事に由来する。GHQは独自の憲法改正草案としてマッカーサー草案を提示したが、その際選ばれたのは一院制であった。しかし時の日本政府はこれに猛烈に反対した。その理由として挙げたのが「議会運営の安定の為、他の諸国も二院制を採用している。もし一院のみの場合、ある政党が多数を占めれば一方の極に進み、また他の政党が多数を占めたら逆の極に進むことから、第二院があれば政府の政策に安定性と継続性もたらされる」という主張であった。GHQはこの猛烈な反対を受け、参議院を公選とする条件で二院制を認めたのである。

(2) 参議院の理想像

参議院は主に前項の理由によって設立された。敗戦を契機に貴族院から参議院へと変化した。参議院の存在意義は明治憲法から日本国憲法への改正時に帝国議会にて大いに議論された。当時の政府はその存在意義を以下のように説明した。

- ① 明治憲法と異なり、国会が日本の最高機関また唯一の立法機関となることから、国家の安危は国会によることになる為、国民を代表する衆議院のほかに、慎重・熟練の特質を備えた参議院が必要である。
- ② 衆議院と参議院が平等であれば有害であるが、衆議院が優越し、参議院が衆議院の抑制機関となれば良い。
- ③ 選挙制度を工夫させても、一院のみでは国民の様々な意向を反映できない為、参議院がこれを補完する。
- ④ 衆議院で行われる多数決主義は、政党間の安易な妥協を招きやすく、理に即した正しい結論を生み出すとは限らない為、参議院が国会活動の過程で衆議院の行動を批判する必要がある。
- ⑤ 衆議院の解散時においても、参議院が存在することで民主的運営が確保される。
- ⑥ 立法が専門技術化の傾向にある為、参議院にその役目を果たさせる。

即ち、参議院に期待されていた役割とは、抑制と均衡の機能を果たすことであり、衆議院の軽率な行動に対して衆議院に助言や警告を与えることであった。この参議院の役割に応えるべく、参議院には解散を無くして任期を長くすることで、「理の政治」を果たすことが期待された。よって、選挙制度も高度の専門的知識や広い識見を持つ議員を選出する為、全国区制が設けられた。

(3) 参議院の問題点

参議院は設立当初よりこのような役割を期待され登場した。しかし、全国区制は選挙に組織と資金が必要である為、次第に学識経験者議員は消滅した。一方で、参議院は次第に政党化し、選挙制度改革による比例代表制導入で更にそれが加速した。衆議院に託された役割が政党政治であり、参議院の役割はそれとは異なる抑制と均衡であるにも関わらず、参議院にまで政党政治が持ち込まれた為、参議院は現在その存在意義を本来の存在意義を見出せなくなってしまった。参議院不要論・参議院必要論・参議院改革論は、これ等に端を発するものである。

V. 論点

論点は以下の二つである。

- ① 日本の議会制度において参議院は必要か否か
- ② 参議院が必要である場合、現在抱える問題をどう解決すべきか
参議院が不要であり衆議院のみの一院制を採用する場合、一院制の欠陥をどう補うべきか

～参考文献～

- ・政治学 / 久米郁男 [ほか], 東京 : 有斐閣, 2011.12
- ・参議院 : 21世紀に向けてその本質を考える / 峯山昭範著. -- 啓文社, 1986.
- ・参院比例代表制 : 日本の政治風土をどう変えるか / 内田健三編. -- 有斐閣, 1983. -- (有斐閣選書).
- ・参議院 50年のあゆみ / 参議院 50年のあゆみ編集委員会編集. -- 参議院, 1998.
- ・参議院の研究 / 東大法・第5期蒲島郁夫ゼミ編 ; 服部充裕, 農端康輔 [ほか執筆], 2004
- ・参議院とは何か : 1947～2010 / 竹中治堅著. -- 中央公論新社, 2010. -- (中公叢書)
- ・ポスト政治改革の参議院像 / 佐藤立夫著. -- 高文堂出版社, 1993.
- ・<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%A1%86%E8%AD%B0%E9%99%A2>
- ・<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%82%E8%AD%B0%E9%99%A2>
- ・<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%A1%E9%99%A2%E5%88%B6>

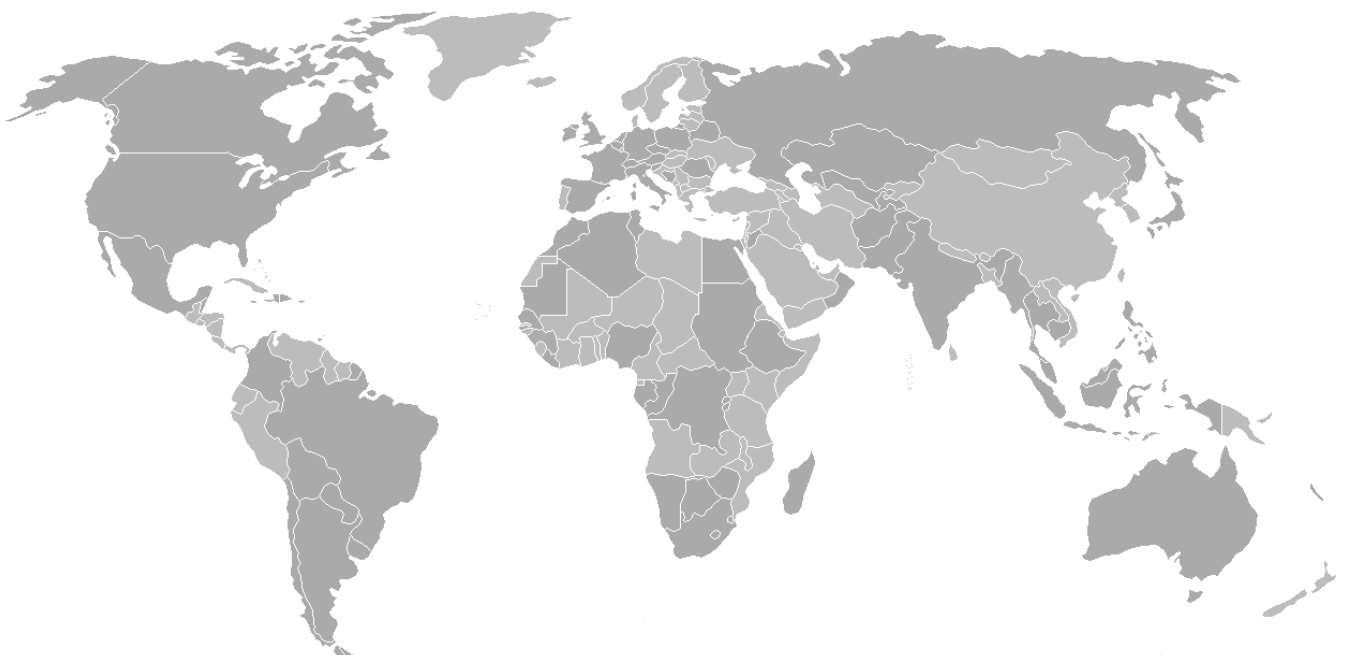


Figure 1 一院制を採用する国家と二院制を採用する国家